

Ана Здравковић*

МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ СТАТУС ЕКОЛОШКИХ МИГРАНТА

*У светлости актуелне мирантске кризе, све је већа потреба да се истраже главни узроци пресељења људи. Овај рад концептуално анализира појам „еколошких миграната“, нову категорију лица у потреби за специфичном међународноправном заштитом. Након два емпијска примера која показују да се ради о актуелном и присутном проблему на међународној сцени, аутор разматра адекватности предложених термина који би означавали ову групу и предлагје дефиницију појма, јер су то почини кораци ка формирању специфичној правној оквира и заштите ове посебно урожене групе. У другом делу рада приказани су неки од постојећих међународноправних механизма путем којих би се наведени проблем могао решити, али је и предложено неколико *de lege ferenda* решења. Најпоследње, закључено је да постоји потреба за посебном заштитом и оних који мигрирају услед еколошких фактора, као и да је у интересу целе међународне заједнице да што пре реши овај проблем.*

Кључне речи: *Међународно право. – Еколошки мигранти. – Еколошке избеглице. – Лудска права. – Заштита животице средине.*

1. ИСТОРИЈА НАС УЧИ

1.1. Пример из прошлости

Земљотрес јачине седам степени Рихтерове скале, који је 2010. године погодио сиромашну острвску државу Хаити, разорио је читаву инфраструктуру главног града и јужног дела државе и однео је 222.000 живота, док је преко 300.000 људи повређено, 2,3 милиона расељено, а 1,5 милиона смештено у привремена склоништа.¹ Способност Хаитија да се суочи с оваквом катастро-

* Ауторка је студенткиња докторских студија Правног факултета Универзитета у Београду.

1 UN Environment Programme, „UNEP in Haiti-2010 Year in Review“, 2011, 10.

фом озбиљно је угрозила смрт многих политичких функционера и државних службеника, нарушавајући структуру руководећих органа државе.²

Октобра исте године Хаити је задесила и епидемија колере која је угасила више од 4000 живота, док је 150.000 људи било заражено.³ У новембру, ураган Томас донео је обилне падавине и јаке ветрове претходно уништеним градовима ове државе и тиме узроковао да више од 12.200 лица буде евакуисано.⁴

Тропска олуја Исак и ураган Сенди су 2012. године изазвали нове невоље.⁵ Клизиста и поплаве уништиле су усеве и нанеле велике штете пољопривредницима, а два милиона становника је евакуисано.⁶

Специфичност примера Хаитија огледа се у томе што су природне непогоде узроковале масовно расељавање људи, али не само интерно, већ и прекогранично, те су многи покушавали да стигну до Бразила као крајње дестинације.⁷ Бразил је био суочен с актуелном, нерешеном међународноправном дилемом нашег доба – какав је статус ових миграната који беже од последица природних катастрофа и разорене матичне државе. Наведено питање је примарно разматрао Национални комитет за избеглице Бразила, који је утврдио да тражиоци азила са Хаитија нису квалификовани за признавање избегличког статуса, с обзиром на то да Конвенција УН о статусу избеглица из 1951. године⁸ и Протокол из 1967. године⁹ не наводе еколошке факторе као узроке прогона.¹⁰

Решење је изнео Национални имиграциони савет Бразила у виду признавања сталног боравка из хуманитарних разлога, објашњавајући да би враћање миграната у земљу порекла резултирало угрожавањем њихових фундаменталних људских права.¹¹ Већ 2012. године, Национални имиграциони савет усвојио је Резолуцију 97/2012 којом је успоставио критеријуме и квоте за добијање ограниченог броја боравишних дозвола, што није било довољно да одговори на потребе овог становништва.¹²

Бразил је у овом случају први пут применио систем комплементарне хуманитарне заштите (у виду признавања „сталног боравка из хуманитарних разлога“) на цео колектив, националну групу, док је у досадашњој међународној пракси ова заштита признавана врло изузетно, и то само појединцима.¹³

2 *Ibid.*

3 *Ibid.*, 13.

4 *Ibid.*

5 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Emergency revision of the Consolidated Appeal 2012: Needs Arising from Impact of Hurricane Sandy, 2012, 2–14.

6 *Ibid.*

7 A. P. Pacifico, E. P. Ramos, „Humanitarian Asylum for Forced Migrants: The Case of Haitians' Arrival in Brasil“, *Exploring the Boundaries of Refugee Law (International Refugee Law Series)*, vol. 3, 2015, 228.

8 United Nations, *Treaty Series*, vol. 189, 137.

9 United Nations, *Treaty Series*, vol. 606, 267.

10 A. P. Pacifico, E. P. Ramos, 229.

11 *Ibid.*

12 *Ibid.*, 230.

13 *Ibid.*, 232.

Ипак, наведена заштита није била одржив дугорочни механизам. Земља по-рекла, Хаити, суочавала се с тешким и дуготрајним процесом реконструкције и обнове, а земља пријема, Бразил, морала је бити спремна да јој помогне и надгледа потребе угрожене категорије људи, како би спречила илегалне миграције и криминалне активности.¹⁴ Недостаци заштите коју је Бразил пружио последица су хитне потребе да се пронађе решење, али и страха бразилских власти да не направе преседан који ће мигранти у сличној ситуацији масовно користити у будућности ради проналажења уточишта.¹⁵ Положај миграната у Бразилу остао је нејасан, а заштита њихових права и интеграција нису адекватно спроведени. Услед незапослености и тешких услова живота мигранти са Хаитија и даље покушавају да се преселе из Бразила у Сједињене Америчке Државе или Канаду.¹⁶

Овај случај је, ипак, од суштинског значаја за тему која ће даље бити анализирана, јер приказује постојање нове категорије миграната чији статус није регулисан позитивним међународним правом, а потребна им је специфична заштита, шира од оне гарантоване општим институтима међународног права људских права.

1.2. Пример из будућности

Једна од најранијих иницијатива за усвајање обавезујућег међународног уговора о промени климе потекла је од малих острвских држава с циљем повећања свести међународне заједнице о сопственој рањивости на пораст нивоа мора.¹⁷

Покушај преговора о новом климатском споразуму покренут је 2007. године, када је усвојена Декларација из Малеа о људској димензији глобалних климатских промена.¹⁸ Декларација је садржала предлог Високом комесару за људска права да састави детаљан извештај о ефектима климатских промена на људска права, што је прихваћено већ 2008. године.¹⁹

Међутим, иако се у извештају признаје да промена климе негативно утиче на уживање људских права, конкретан закључак о њиховој повреди није извучен.²⁰

Допринос извештаја суочењу с проблемом промене климе је у прихватању да се највећи утицај климатских промена огледа у људским миграцијама²¹ и у подсећању да државе имају међународну обавезу сарадње и пружања помоћи свим угроженим државама²².

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*, 230.

16 K. G. Hall, „Brazil, once a haven, now a dead end for many Haitians“, *Miami Herald*, 2016.

17 J. H. Knox, „Linking Human Rights and Climate Change at the United Nations“, *Harvard Environmental Law Review*, vol. 33, 2009, 481.

18 *Ibid.*, 477.

19 *Ibid.*

20 Human Rights Council, „Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights“, 2009, par. 69.

21 *Ibid.*, par. 55.

22 *Ibid.*, par. 99.

Наведено илуструје дуготрајну и до сада не претерано успешну борбу малих острвских држава да упозоре међународну заједницу на актуелан проблем који их витално угрожава, пре него што буде прекасно. У тој борби најактивнији су Малдиви, с просечном висином од само 1,5 м изнад нивоа мора.²³ Процењено је да с порастом нивоа мора од 0,5 м, 15% главног града Малеа било би поплављено до 2025. године, а половина до 2100. године.²⁴ Дугорочно очекивање је да ће целокупна територија Малдива бити потопљена.²⁵

Осим смрти и уништења имовине услед поплава, већ ограничени извори пијаће воде били би загађени, салинизација би учинила пољопривредно земљиште потпуно неплодним, а ерозија би разорила плаже које привлаче велики број туриста, на које се економија ове државе већином ослања.²⁶

Дакле, пораст нивоа мора учиниће острва Малдива ненасељивим и пре него што их потпуно избрише с лица Земље.²⁷ Овај пример долази из будућности, јер се међународна заједница до сада није суочила с проблемом нестанка целокупне територије једне државе услед еколошких фактора и неизвесно је како ће га решити.

2. ЕКОЛОШКЕ ИЗБЕГЛИЦЕ

2.1. „Рађање“ појма

Деценијама пре катастрофе на Хаитију почело је промишљање и писање о новој категорији миграната и потреби стварања механизма њихове заштите.

Лестер Браун је још 1970. године први удахнуо живот термину „еколошке избеглице“ у свом делу под истоименим називом.²⁸ Недуго затим, 1985. године Есам Ел-Хинави предложио је дефиницију и тиме пружио почетну тачку за даљи развој појма.²⁹

Убрзо након представљања „еколошких избеглица“ уследиле су процене њиховог тренутног броја, као и потенцијалног броја у будућности. Сврха оваквих података био је покушај да се оправда увођење новог концепта и да му се обезбеди легитимитет.

Џејкобсон је међу првима пружила такву процену 1988. године, наводећи да их је у датом моменту било 10 милиона, што је прорачунала, пре свега, на основу броја лица расељених услед суша у афричком Сахелу.³⁰ Осим процене,

23 Submission of the Maldives to the OHCHR under Human Rights Council Resolution 7/23, 2008, 15.

24 *Ibid.*, 19.

25 *Ibid.*, 21.

26 *Ibid.*, 22–23.

27 *Ibid.*, 20.

28 J. Morrissey, „Rethinking the ‘debate on environmental refugees’ from ‘maximalists and minimalists’ to ‘proponents and critics’”, *Journal of Political Ecology*, University of Oxford, Oxford, vol. 19, 2012, 41.

29 E. El-Hinnawi, „Environmental Refugees”, *United Nations Environmental Programme*, 1985, 4.

30 S. Neuteleers, „Environmental Refugees: A Misleading Notion for a Genuine Problem”, *Ethical Perspectives*, 2011, 230.

њен допринос се огледа и у препознавању улоге коју климатске промене имају и коју ће имати на мигрирање људи, чиме је омогућила стручној јавности, добротворним организацијама и медијима да „еколошке избеглице“ посматрају као постојећу, а не као хипотетичку категорију.

Ипак, на овом месту требало би поново подсетити да међународно право не препознаје специфичан статус ових лица, па је самим тим њихово регистравање, евидентирање и пребројавање знатно отежано, можда готово немогуће.

2.2. Да ли су избеглице?

Већ први предлози увођења новог концепта изазвали су дебату око свих аспеката идеје, од адекватности примарно предложеног назива па до оправданости њиховог издвајања у посебну категорију.

Раздвојиле су се две школе мишљења „максималисти“ који сматрају да је веза између промене животне околине и миграција једноставна и линеарна и „минималисти“ који ову везу виде као нејасну и компликовану.³¹

Најчешћа примедба упућена „максималистима“ односи се на употребу појма „избеглице“ за сва лица расељена услед еколошких фактора. Тако су Лестерове „еколошке избеглице“ претрпеле највише критике и то не без основа, јер термин „избеглица“ у међународном праву има прецизно дефинисано значење и разликује се од термина „мигрант“.

Мигранти су људи који се крећу из земље сталног боравака или држављанства у неку другу земљу.³² Дакле, разлог измештања мигранта из једне земље у другу није конститутивни елемент појма и може бити било који, од економских разлога, преко бежања од рата или елементарних непогода, па до страха од прогона или кршења људских права.³³ Другим речима, мигрант је *genus proximum* за сва лица која се селе из државе у којој имају стални боравак или држављанство у било коју другу државу. Њихова права регулисана су и гарантована општим институтима и међународним уговорима из опсега међународног права људских права.

Избеглица је, с друге стране, појам дефинисан чл. 1А (2) Конвенције УН о статусу избеглица из 1951. године и то као „лице које се услед основаног страха од прогона због своје расе, вере, националности, припадности одређеној друштвеној групи или политичког мишљења налази изван земље свог држављанства, па не може или не жели услед тог страха да се стави под заштиту дате земље“.³⁴ Конвенција, дакле, наводи *numerus clausus* основе за прогон који омогућавају лицу које од истог основано страхује да се квалифи-

31 A. Suhrke, „Environmental degradation and population flows“, *Journal of International Affairs*, vol. 47, no. 2, 1994, 473.

32 United Nations, Refugees and Migrants, Definitions, доступно на <https://refugeesmigrants.un.org/definitions>, приступљено 18. 2. 2018. Вид. International Organisation for Migration, *Glossary on Migration*, 2004, 40.

33 *Ibid.*

34 Члан 1А (2) Конвенције УН о статусу избеглица из 1951. године.

кује као избеглица. Како међу њима нису еколошки фактори, употреба термина „избеглице“ у овом контексту је правно потпуно погрешна. На то је указао и Високи комесаријат УН за избеглице, одбацивши могућност употребе овог термина.³⁵

Из претходно наведеног јасно је да се правни режим „избеглица“ разликује од правног режима „миграната“. Управо у томе ауторка овог рада види *ratio* „максималистичког“ инсистирања на употреби термина „избеглице“. Желели су да покажу да нова категорија лица не представља *само* „мигранте“, већ заслужује специфичан третман.

Присутни су и предлози да се примена Конвенције из 1951. године прошири инкорпорацијом еколошких фактора, јер би животна околина могла бити употребљена као средство намерног наношења штете, ако постоји свест о потенцијалним штетним последицама.³⁶ У том смислу, изградња бране или допринос климатским променама одбијањем држава да смање емисије гасова с ефектом стаклене баште, који присиљавају заједнице на пресељење и узрокују страх од, на пример, утапања или глади, могли би се сматрати „еколошким прогоном“, чијим би уношењем услови из Конвенције били испуњени – постоји прогон и постоји основан страх.³⁷

Противници проширења Конвенције се, међутим, прибојавају поновног отварања преговора с циљем проширења обавеза држава, истичући да би постигнути ефекат био супротан. Наиме, у појединим случајевима веома је тешко направити дистинкцију између „еколошких“ и „економских“ миграната, јер и једни и други могу бежати од глади или сиромаштва.³⁸ Сматрају да би за државе било неприхватљиво проширење Конвенције на, у одређеном смислу „економске мигранте“, те би исход преговора лако могао бити сужавање обавеза држава или чак њихово иступање.³⁹

Поред иницијалног предлога, могућности за конституисање термина су различите – „еколошки мигранти“ „принудни мигранти животне средине“ „еколошки мотивисани мигранти“ итд. Међународна организација за миграције користила је и термин „еколошки расељена лица“,⁴⁰ коме се може замерити околност да се конструкција „расељена лица“ уобичајила у контексту „интерно расељена лица“, те имплицитно указује да мигранти не прелазе међународну границу, што у случају еколошки расељених миграната не мора увек бити случај.

До неког адекватнијег, најприкладнијим се чини термин „еколошки мигранти“.

35 United Nations High Commissioner for Refugees, *Climate change, Natural Disasters and Human Displacement: A UNHCR Perspective*, 2008, 8–9.

36 M. Conisbee, A. Simms, „Environmental Refugees-The Case of Recognition“, *New Economics Foundation*, 2003, 30.

37 *Ibid.*, 30–31.

38 S. Castles, „Environmental Change and Forces Migration: Making Sense of the Debate“, *New Issues in Refugee Research*, 2002, 10.

39 *Ibid.*

40 International Organisation for Migration, *Environmentally-Induced Population, Displacements and Environmental Impacts Resulting from Mass Migration*, 1996, 4.

2.3. Да ли су еколошке?

Иако је усијање дебате о „еколошким избеглицама“ било усмерено на оправданост употребе појма „избеглице“, оштром оку критичара није промакао ни префикс „еколошке“. Истицали су да „максималисти“ погрешно претпостављају да је једноставно раздвојити еколошке од осталих узрока миграција, попут социјалних, политичких и економских фактора.⁴¹ Према Блеку, да би такав термин ушао у употребу неопходно је да еколошки фактори представљају доминантан узрок миграције.⁴² Међутим, проблем је у томе што поједине групе људи постају значајно осетљивије на промене у животној околини услед различитих околности, пре свега сиромаштва и неједнакости у природним богатствима удружених с порастом популације, институционалним ограничењима и недовољном економском снагом.⁴³ Због тога је раздвајање еколошких доприноса од осталих економских, социјалних или политичких утицаја на миграције веома тешко, можда чак и немогуће.⁴⁴ У прилог оваквом ставу и Билсбороу објашњава како се еколошки фактори често налазе у позадини пада економског стандарда једне заједнице, манифестујући се кроз умањење могућности за привређивање и зараду, услед, на пример, деградације плодности обрадивог земљишта.⁴⁵ Околност да у случајевима екстремних догађаја, попут природних катастрофа или суша, еколошки фактори постају јасно видљиви не значи да они нису постојали и пре тога и да нису утицали на доношење одлуке о мигрирању.⁴⁶

Зато се може закључити да постоји општа сагласност међу ауторима да еколошки фактори имају важну улогу у обликовању одлука о миграцијама.⁴⁷ Сукоб међу њима остаје у вези с употребом термина „еколошке избеглице“, али не и око постојања везе између промена у животној околини и људских миграција.

Студија израђена под окриљем Европског парламента је предложила поделу „еколошких миграната“ у три групе.⁴⁸ Прва група (*environmental emergency migrants*) присиљена је да бежи услед еколошке катастрофе, као што је ураган, цунами или земљотрес, с циљем спасавања живота.⁴⁹ У том случају еколошки фактори су непосредни узрок пресељења, док остали фактори могу имати само секундарну улогу.⁵⁰ И следећа група (*environmentally forced migrants*)

41 J. Morrissey, 39.

42 R. Black, „Environmental refugees: myth or reality?“, Working Paper no. 34, *United Nations High Commissioner for Refugees*, 2001, 4.

43 S. Lonergan, „The role of environmental degradation in population displacement“, *Environmental Change and Security Project Report*, vol. 4, 1998, 11.

44 *Ibid.*, 12.

45 R. Bilsborrow, Rural poverty, migration, and the environmental in developing countries: three case studies, Background paper for World Development Report, The World Bank, 1992, 3.

46 *Ibid.*

47 J. Morrissey, 40.

48 A. Kraler, T. Cernei, M. Noack, Climate Refugees-Legal and policy responses to environmentally induced migration, European Parliament, 2011, 30.

49 *Ibid.*

50 *Ibid.*

присиљена је да напусти своје станиште, али је темпо пресељења спорији.⁵¹ Пример ових узрока биле би изражена деградација квалитета земљишта или поплаве услед пораста нивоа мора.⁵² Код ове групе, социоекономски фактори имају јачу улогу него у претходној, па би њихов допринос пресељењу могао бити тешко раздвојив од еколошких доприноса.⁵³ Ипак, еколошки фактори и овде остају доминантни. У трећу групу (*environmentally motivated migrants*) спадају лица која напуштају станиште услед константног погоршања животне средине, како би спречила потенцијално катастрофалне ефекте.⁵⁴ Код ове групе, пресељење није нужно, већ је стратегија превенције, а социоекономски фактори могу се појавити као непосредан узрок миграција.⁵⁵ Ипак, иза њих прикривени су еколошки фактори.

Стога, уз пуно уважавање свих осталих фактора који могу допринети миграцијама, чини се исправним да се префикс „еколошки“ уважи, докле год су еколошки фактори претежно узроковали само пресељење, чак и онда када то није *prima facie* очигледно.

2.4. Јесу еколошке, нису избеглице – али како их дефинисати?

С обзиром на то да је сваки предложени термин преширок и да се односи на многобројне и различите ситуације миграција услед еколошких фактора, ауторима на ову тему може се основано замерити да нису посветили довољно простора покушајима да јасно одреде субјекте потенцијалне заштите. Прецизно одређење „еколошких миграната“ иницијални је корак ка формирању оквира специфичне правне заштите и признавања посебног статуса.

Прва дефиниција потекла је од Ел-Хинавија, који је сматрао да су Лестеров „еколошке избеглице“ лица приморана да напусте своје традиционално станиште, привремено или трајно, услед изражених промена у животној средини, које им угрожавају опстанак и/или озбиљно утичу на квалитет живота.⁵⁶ Мајерс је дефиницији додао интерно расељена лица, јер многи мигрирају услед еколошких фактора у оквиру саме државе, не прелазећи међународну границу.⁵⁷

Међународна организација за миграције одредила је „еколошке мигранте“ као лица или групе лица која су приморана или бирају да, привремено или трајно, напусте своје станиште и мигрирају унутар своје државе или преко међународне границе, услед изненадних или прогресивних промена у животној околини, које негативно утичу на њихове животе или услове за живот.⁵⁸

51 *Ibid.*

52 *Ibid.*

53 *Ibid.*

54 *Ibid.*

55 *Ibid.*

56 E. El-Hinnawi, 4.

57 N. Myers, „Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century“, *The Royal Society*, vol. 357, 2002, 609.

58 International Organisation for Migration, *Migration, Environment and Climate Change-Assessing the Evidence*, 2009, 19.

Упркос неспорној сличности међу дефиницијама, пажљивијим читањем могуће је приметити и неколико разлика. Ел-Хинавијева дефиниција чини се рестриктивнијом, утолико што би „еколошки мигранти“ морали бити *ѣриморани* да напусте своје станиште, а еколошке промене такве да их *уѣрожавају* и/или *озбиљније* утичу на њихов квалитет живота. Иако би ови изрази добили прецизније значење кроз примену и праксу, јасно је да указују на некакву изванредност. Потоња дефиниција је шира, с обзиром на то да се не односи само на принудне, већ и на добровољне миграције. Колико оваква ширина у дефинисању може деловати примамљиво, толико је и опасна, јер обухвата и ситуације у којима каузална веза између потребе за миграцијом и деградације животне средине није јасно видљива. Проверимо то на примеру. Ако би услед промене климе дошло до деградације животне средине у виду честих и неуобичајених суша, које би уништиле некада плодно земљиште и оставиле дугогодишње пољопривреднике без посла и могућности за прехрану, да ли би они могли да буду субјекти ових дефиниција? Зависи од степена угрожености. За Ел-Хинавија би вероватно морали бити тако угрожени да немају могућност да се прехране на други начин осим да мигрирају. У случају друге дефиниције, много би се лакше квалификовали као „еколошки мигранти“, јер бирају да беже услед прогресивних промена које негативно утичу на њихове услове за живот.

Неспорно је, дакле, да обе дефиниције квалификују становништво погођено изненадним природним катастрофама као „еколошке избеглице/мигранте“, али проблем настаје у свим осталим случајевима где утицај еколошких фактора није толико очигледан и не пружа јасан основ потреби за миграцијом. Наведено указује на проблем формулисања прецизне дефиниције која ће покривати све оне случајеве у којима основ за миграције постоји, а истовремено избећи могућности за злоупотребу.

Ауторка предлаже да се дефиниција задржи на конструкцији *ѣриморани да мѣрирају*, јер као што се прогон из Конвенције у пракси може манифестовати на различите начине, тако се и примораност мора ценити од случаја до случаја. Можда ће испитивање индивидуалне ситуације и свих укључених фактора показати да су пољопривредници, чије земљиште више није плодно, приморани да мигрирају.

Проблем ширине остаје и у другом делу, који може гласити на „други начин озбиљно утичу на услове за живот“. На овом месту, ауторка одбацује Ел-Хинавијеву конструкцију *квалиѣеѣи живоѣа* у корист *услова за живоѣи*, из разлога субјективности категорије „квалитета“, којој у овом случају нема места. Као и код „примораности“ и овај стандард се мора индивидуално испитивати и ценити.

Дакле „еколошки мигранти“ би могли бити лица приморана да мигрирају унутар своје државе или преко међународне границе, привремено или трајно, услед природних или антропогених промена у животној средини, које угрожавају опстанак или на други начин озбиљно утичу на услове за живот ових лица. Остаје још *само* да их међународна заједница препозна као такве.

3. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЕКОЛОШКИХ МИГРАНАТА – ПРЕГЛЕД ПОСТОЈЕЋИХ И ПРЕДЛОГ БУДУЋИХ РЕШЕЊА

3.1. Позитивно међународно право

Анализа положаја „еколошких миграната“ у позитивном међународноправном поретку може се поделити на два аспекта. Размотримо прво ситуацију оних који не прелазе међународну границу, већ остају унутар територије сопствене државе. На први поглед може изгледати да у том случају нема места примени међународноправних инструмената и да се ради о искључиво унутрашњој ствари државе. Међутим, то не мора увек бити тако.

Пре свега, сама држава може спровести пресељење, и то читавих насеља, на пример, у случају пројеката изградње великих брана.⁵⁹ Замислимо да унутар мултикултуралне државе, као што је Индија, дође до расељавања читаве заједнице на други крај државе. Основано се може претпоставити да би досељеници наишли на револт и нетрпељивост нових домаћина, поготово ако постоје значајне религијске или културолошке разлике. Такође се може претпоставити и да би држава, иницијално одговорна за пресељење, била слаб извор заштите.⁶⁰

Друга потенцијална ситуација у којој би проблем интерно расељених „еколошких миграната“ превазишао оквире граница угрожене државе односи се на могућност да она не располаже средствима потребним за решавање проблема.⁶¹ Овакав исход једнако је вероватан и у ситуацијама када је матична држава спровела пресељење, а и онда када није, већ су непосредан узрок природне катастрофе. Тада је помоћ међународне заједнице неминовна, мада остаје питање на чему се пружање такве помоћи може засновати.

Ако се вратимо каузалној вези између загађивања животне средине и миграција, увидећемо да је оптерећивање влада угрожених држава теретом трошкова пресељења њиховог становништва морално и економски недопустиво и потпуно заобилази одговорност загађивача.⁶² Претерана употреба фосилних горива омогућава индустријским државама да уживају у свим предностима модерног доба, али на директну штету неразвијених држава.⁶³ Да ли је, зато, неразумно очекивати од богатих чланица међународне заједнице да плате за раскалашно трошење ограничених извора фосилних горива на нашој планети? Многи сматрају да није. Управо на овој идеји заснива се један од принципа међународног права заштите животне околине, принцип „загађивач плаћа“. Принцип број 16 Декларације о животној средини и развоју из Рио де Женеира предвиђа да „национални органи треба да промовишу интернационализацију трошкова у вези са заштитом околине и употребу економских инструмената, водећи рачуна о приступу да би загађивач требало, у начелу,

59 M. Conisbee, A. Simms, 27.

60 *Ibid.*

61 *Ibid.*

62 *Ibid.*, 28.

63 *Ibid.*

да сноси трошкове загађења“. Дакле, овај принцип пружа одговор на питање ко ће сносити, у финансијском смислу, последице загађивања.⁶⁴ Екстензивним тумачењем овог принципа, државе које највише доприносе промени климе морале би преузети одговорност за „еколошке мигранте“ и сносити трошкове њиховог пресељења, било да је оно интерно или прекогранично.⁶⁵ Исти резон имали су и аутори који су решење видели у подели одговорности међу државама на основу апстрактнијег принципа, принципа број 7 Декларације из Рио де Женеира, који се заснива на заједничкој али диференцираној одговорности држава.⁶⁶ Суштина овог принципа своди се на различитост доприноса деградацији животне средине, услед чега ће државе имати различите обавезе у погледу њене заштите.⁶⁷ Иако је идеја иста, ауторка се приклања ставу да основ одговорности буде на принципу „загађивач плаћа“ из разлога што се чини директнијим и оперативнијим.

Подела одговорности може се засновати и на општем принципу солидарности међу државама.⁶⁸ Иако склон да поприми различите облике, принцип солидарности често креира контекст у коме се сарадња међу државама показује као неопходан услов опстанка целе међународне заједнице.⁶⁹ Сведоци смо модерног доба, у коме је ретко која држава потпуно самоодржива и није јој потребна помоћ или макар некаква интеракција с другим државама.⁷⁰ Нема разлога да се оваква сарадња не оствари и по питању збрињавања „еколошких миграната“. На овој идеји почива и Конвенција из 1951. године, када у преамбули наводи да се „задовољавајуће решење проблема заштите избеглица и тешких обавеза које могу настати из давања права на азил за поједине државе не би могло постићи без међународне солидарности“.⁷¹ Дакле, цела грана међународног права, међународно избегличко право, почива на принципу солидарности.

Штавише, један од важних аспеката принципа солидарности огледа се у принципу сарадње, који је афирмисан кроз Повељу УН⁷², Декларацију УН о начелима међународног права и пријатељским односима и сарадњи држава у складу с Повељом УН,⁷³ Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима⁷⁴ и друге релевантне међународне документе. Интересантно

64 Б. Чучковић, *Примена љравила о одговорности државе за еколошку шџејџу*, необјављена докторска дисертација одбрањена на Правном факултету Универзитета у Београду, 2012, 377.

65 М. Conisbee, A. Simms, 28.

66 А. Р. Pacifico, Е. Р. Ramos, 235.

67 Б. Чучковић, 366.

68 R. St. J. MacDonald, „Solidarity in the Practice and Discourse of Public International Law“, *Pace International Law Review*, vol. 8, 1996, 262.

69 *Ibid.*, 260.

70 *Ibid.*

71 Преамбула Конвенције о заштити избеглица из 1951. године.

72 Чл. 1, ст. 3. и чл. 55 и 56 Повеље УН.

73 Чл. 1. Декларације УН о начелима међународног права и пријатељским односима и сарадњи држава у складу с Повељом УН.

74 Чл. 11, 15, 22 и 23 Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима.

је указати и на начин на који је Комисија за међународно право у Нацрту чланова о заштити лица у случајевима несрећа формулисала овај принцип.⁷⁵

Одредба чл. 1 Нацрта предвиђа обавезу државе да заштити сва лица присутна на њеној територији или територији под њеном надлежношћу или контролом, без обзира на њихову националност или правни статус у случају да дође до несреће, невезано на њену природу.⁷⁶ Даље, одредба чл. 7 насловљена као „обавеза сарадње“, принцип ефективне међународне сарадње представља као *condicio sine qua non* заштите људи у случајевима несрећа.⁷⁷ Сарадњу налаже не само у односу међу државама, већ и у односу између држава и међународних и невладиних организација.⁷⁸ Иако документ Комисије за међународно право не може удахнути принципу снагу обавезујућег правног правила, веома је важно што препознаје његов значај у контексту држава угрожених еколошким факторима. Облици сарадње конкретизовани су одредбом чл. 8, који прописује пружање хуманитарне заштите, координацију међународних акција обнове, комуникацију, стављање на располагање особља, опреме и добара, као и научних, медицинских и техничких извора.⁷⁹ Међутим, Комисија наглашава да је ова листа илустративна и охрабрује све остале облике сарадње, пре свега финансијску подршку, пренос технологије, обуке, поделу информација и сл.⁸⁰

Дакле, као што поједини одавно тврде, принцип солидарности препознат је као обавеза свих држава, а нарочито развијених, да сарађују и помогну угроженим државама, а поготово ако су сопственим чињењем или нечињењем (одбијањем смањења емисија гасова с ефектом стаклене баште) допринеле да до такве угрожености и дође.

Ако пођемо од тога да у позитивном међународном праву постоје основи за поделу терета финансирања интерног или прекограничног мигрирања становништва услед еколошких фактора, остаје да размотримо какав би статус ових лица био у случају да пређу међународну границу.

С обзиром на то да им позитивно међународно право не признаје специфичан статус, једина могућност била би додељивање комплементарне заштите, коју државе одобравају у изузетним случајевима када услови за признавање избегличког статуса нису испуњени. На међународном плану не постоји општеприхваћена дефиниција комплементарне заштите, те се њено одређење, па чак и сам назив мењају од државе до државе. Стални боравак који је Бразил признао држављанима Хаитија представља својеврстан облик комплементарне заштите. У Квалификационој директиви Европске уније она се назива супсидијарном заштитом и дефинише као заштита која се додељује странцима

75 Draft articles on The Protection of Persons in The Events of Disasters, with commentaries, *Yearbook of the International Law Commission*, vol. 2, Part 2, 2016.

76 *Ibid.*, art. 1, par. 5.

77 *Ibid.*, art. 7, par. 1.

78 *Ibid.*, art. 7, par. 5.

79 *Ibid.*, art. 8, par. 1.

80 *Ibid.*, art. 8, par. 4.

који не испуњавају услове за избеглички статус, али за које се оправдано верује да би враћањем у државу порекла били изложени смртној казни, мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању, или озбиљној и индивидуалној претњи животу због општег насиља у ситуацијама међународног или унутрашњег оружаног сукоба.⁸¹ Јасно је, дакле, да су државе препознале потребу да пруже заштиту ширем кругу лица од оних који се квалификују за избеглички статус. У том смислу, можда би у оквирима ове заштите „еколошки мигранти“ могли да пронађу привремено решење, макар док им међународна заједница не призна специфичан статус прилагођен њиховој ситуацији и потребама. Наведено ће, наравно, зависити од државе пријема и њеног законодавства.

Размотримо, ипак, хипотетички пример да се надлежним органима Републике Србије⁸² обрати лице са захтевом за заштиту, јер у држави порекла нема приступ пијаћој води услед утицаја еколошких фактора, пренасељености и сиромаштва. Да ли би Република Србија смела да га врати у земљу порекла или би могла да му призна супсидијарну заштиту? Одговор зависи од тога да ли би се описане околности у држави порекла могле квалификовати као, на пример, нечовечно или понижавајуће поступање. Узимајући у обзир разнолику праксу Европског суда за људска права, чини се да има основа за наведену квалификацију. У случају *M.S.S. џројшџ Белџије и Грчке*, ЕСЉП је нашао да враћање подносиоца представке у Грчку, у којој је, између осталог, био изложен екстремним условима сиромаштва, представља повреду чл. 3 ЕКЉП.⁸³ Требало би размотрити и друге одлуке ЕСЉП у којима опасност од повреде права не проистиче из намерних поступака или пропуста јавних власти или недржавних актера. У предмету *D. џројшџ Уједињеној Краљевсџџва*, ЕСЉП идентификовао је повреду чл. 3 ЕКЉП, сматрајући да би враћање лица у терминалној фази болести, у државу порекла у којој не би добио адекватну здравствену помоћ, нарочито узимајући у обзир околност да му је остало свега неколико месеци живота, представљало нечовечно поступање.⁸⁴ Значај пресуде огледа се у њеном револуционарном повезивању повреде чл. 3 ЕКЉП са ускраћивањем уживања економских и социјалних права. Управо је ту могуће пронаћи простора за аргумент да би враћање лица у државу у којој нема приступ елементарном средству за живот, чистој и безбедној води, представљало повреду чл. 3 ЕКЉП. Међутим, развој праксе ЕСЉП по овом питању није био линеаран. У случају *H. џројшџ Уједињеној Краљевсџџва*, подносиатељка представке била је ХИВ позитивна и истицала је да би, ако се узму у обзир њена болест и непостојање одговарајућег лечења у држави порекла

81 Чл. 2, тач. (ф) и чл. 15, ст. 1 Council Directive (EP) 2011/95/EU of 13 December 2011 on standards for qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted, *Office Journal of the European Union*, L 337.

82 Чл. 25 Закона о азилу, *Службени џласник РС*, бр. 24/2018 гарантује право на супсидијарну заштиту.

83 *M.S.S. џројшџ Белџије и Грчке*, представка број 30696/09, пресуда од 21. 1. 2011, par. 366.

84 *D. џројшџ Уједињеној Краљевсџџва*, представка број 30240/96, пресуда од 2. 5. 1997, par. 53.

Уганди, враћање у ту земљу проузроковало велике патње и превремену смрт и да би представљало нечовечно и понижавајуће поступање.⁸⁵ Међутим, ЕСЉП закључио је „да јој стање, услед лечења у Уједињеном Краљевству, није критично и да је способна за пут до земље порекла, као и да јој се здравље неће даље нарушити док год прима адекватну терапију“⁸⁶, те да у овом случају нема повреде чл. 3 ЕКЉП.⁸⁷ У образложењу, ЕСЉП је подсетио „да повреду чл. 3 ЕКЉП због лошег здравственог стања подносиоца представке није установио ниједном од пресуде *Д. Ыроштив Уједињеној Краљевства*“⁸⁸ и „да се у том случају радило о *веома изузетним околностима и обавезујућим хуманитарним разлозима*“.⁸⁹ Овакво истанчано нијансирање међу сличним случајевима својствено је ЕСЉП и нимало не чуди. Међутим, у наставку образложења ЕСЉП истиче да примена ЕКЉП инхерентно налаже успостављање равнотеже између општег интереса заједнице и захтева за заштитом индивидуалног људског права.⁹⁰ У том смислу, ЕСЉП тврди да чак и ако се узме у обзир да се ниво лечења које је доступно у високој страни уговорници и ниво лечења у земљи порекла могу знатно разликовати, члан 3 не налаже високој страни уговорници обавезу да премошћује те разлике пружањем бесплатне и неограњичене здравствене заштите свим странцима који иначе немају право да бораве у њеној надлежности и да би сваки супротан закључак ставио претежак терет на плећа високих страна уговорница⁹¹. Овакав резон Суда надасве је неочекиван и потпуно супротан апсолутној природи чл. 3 ЕКЉП. Иако карактеристичан за поједине чланове ЕКЉП, тест пропорционалности свакако се не примењује на апсолутну забрану мучења. Околност да га Суд помиње у овом контексту неодољиво имплицира на политичко резонување у виду баријере даљим „здравствено-мотивисаним“ миграцијама у Европу. И управо се ту крије аргумент против пријема лица које страхује од враћања у земљу порекла где га чекају нехумани услови и борба за елементарне животне намирнице, као што је вода. С аспекта спречавања миграција, ако Суд није дозволио даљи развој праксе у правцу пријема свих оних којима је потребно лечење, на основу чега бисмо закључили да би био спреман да прими лице које бежи од оскудице и тиме отвори врата за све оне који су у истој ситуацији? Да ли су високе стране уговорнице дужне да пријемом „еколошких миграната“ премосте разлике између сопственог нивоа развијености и држава и развоју? Код овог одговора појављује се аргумент који „здравствено-мотивисани“ мигранти немају. Високе стране уговорнице, заједно са свим осталим развијеним државама света, доприносе глобалном загревању и узрокују уништење животне околине. Промена климе доводи до поремећаја у падавинама и неочекиваних

85 *N. Ыроштив Уједињеној Краљевства*, представка број 26565/05, пресуда од 27. 5. 2008, пар. 25–27.

86 *Ibid.*, пар. 47.

87 *Ibid.*, пар. 53.

88 *Ibid.*, пар. 34.

89 *Ibid.*, пар. 42.

90 *Ibid.*, пар. 44.

91 *Ibid.*

суша услед којих, чак и велике државе, попут Пакистана,⁹² остају без природних извора пијаће воде. Дакле, није једноставно одговорити на питање да ли су високе стране уговорнице дужне, јер непобитно захтева изношење става о томе да ли су одговорне. Штавише, ако прихватимо став Суда о неопходној примени теста равнотеже, могуће је истицати да су високе стране уговорнице претераном емисијом гасова с ефектом стаклене баште деценијама стављале општи интерес заједнице, у овом случају економски, испред индивидуалних права појединаца. Зато је сада, када видимо конкретне последице такве праксе у виду оскудице основног извора живота, тренутак да тас ваге пређе на страну људских права. Биће веома интересно видети аргументацију Суда када буде суочен са овим питањем.

Напоследку, пресуда *Д. йрошив Уједињеној Краљевсџва*, иако је дуго била једина у којој је ЕСЉП нашао повреду члана 3 у горе описаним околностима, више није изузетак. У децембру 2016. године, Суд је донео пресуду *Пајошвили йрошив Белџје*, у којој је утврдио да би враћање подносиоца представке, оболелог од левкемије, у државу порекла у којој нема приступ адекватном лечењу, представљало повреду чл. 3 ЕКЉП.⁹³ Тиме, веома висок праг постављен у пресуди *Д. йрошив Уједињеној Краљевсџва* добија могућност да се развија и да се оформи у јаснији стандард. Зато, охрабрује околност да је Суд допустио даљу разраду праксе повезивања чл. 3 ЕКЉП с економским и социјалним правима.

3.2. Неколико *de lege ferenda* предлога

У досадашњем излагању већ је обрађена и одбијена могућност проширења обавеза држава предвиђених Конвенцијом из 1951. године. Мада критика застарелости Конвенције није далеко од истине, аргументи против измене система који годинама функционише однели су превагу.

Најчешћи предлози односе се на формирање новог међународног споразума који би створио *sui generis* режим заштите „еколошких миграната“. У том смислу, иако постоје иницијативе за потпуно новом конвенцијом⁹⁴, за сада најадекватније делује предлог о усвајању протокола уз Оквирну конвенцију УН о промени климе, из разлога политичке подршке коју би могао да добије од већине држава уговорница. Протокол би почивао на неколико принципа. Први се односи на планирано и контролисано пресељење, које би смањило трошкове изненадних миграција и спречило сукобе и кршења људских права до којих може доћи када су људи масовно присиљени да беже.⁹⁵ Принцип трајног пресељења, уместо привременог азила, указује на потребу да заштита

92 UNICEF, Pakistan Overview, <https://www.unicef.org/pakistan/overview.html>, приступљено 29.11.2017.

93 *Paroshvili йрошив Белџје*, представка број 41738/10, пресуда од 13.12.2016.

94 D. Hodgkinson, L. Young, „In the Face of Looming Catastrophe: A Convention for Climate Change Displaced Persons“, *Threatened Island Nations*, Cambridge University Press, New York, 2012.

95 F. Biermann, I. Boas, „Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees“, *Global Environmental Politics*, vol. 10, no. 1, 2010, 75.

„еколошких миграната“ буде трајна, јер се, за разлику од избеглица, повратак у земљу порекла у њиховом случају не подразумева.⁹⁶ Трећи принцип односи се на потребу формирања колективног система заштите, јер је колективно пресељење „еколошких миграната“ много вероватније него код избеглица.⁹⁷ На крају, принцип међународне помоћи и међународне поделе терета блиско су повезани, а још ближе описани на претходним страницама.

4. КОРАК НАПРЕД – ДВА НАЗАД

Исправно је писао Блек када је тврдио да су представници „максималиста“ били заговорници заштите животне околине, који су покушавали да суоче међународну заједницу с проблемом промене климе и деградацијом животне средине. Дебата око „еколошких миграната“ била је у јеку управо у време развоја и јачања еколошког покрета. Озбиљнији помак на овом плану, међутим, није постигнут. „Еколошки мигранти“ остали су само то, повод за дебатоване, а међународни инструменти заштите животне средине напредују у погрешном смеру. Уместо да пооштравају своје Кјото циљеве, државе су потпуно одбациле могућност озбиљнијег смањења емисије гасова с ефектом стаклене баште, усвајањем Париске конвенције о промени климе.

Непостојање политичке воље за суочењем с оваквим проблемима јасно се види на примеру Шведске. Закон о странцима из 2005. године предвиђао је право лица која нису у могућности да се врате у државу порекла услед еколошких несрећа да траже азил.⁹⁸ Оваква могућност више не постоји.

Актуелна политичка атмосфера не даје много повода за наду да ће „еколошким мигрантима“ ускоро бити признат специфичан међународни статус. Они, по правилу, потичу из сиромашних држава са slabим политичким утицајем, а суочавају се с моћним светским силама које су склоне порицању сваке везе између индустријских активности и глобалне еколошке кризе. Њихови гласови загушени су смогом и вероватно је да ће их развијене земље стварно чути тек када им буду пред вратима.

Међутим, постоји начин на који се потенцијално може привући пажња међународне заједнице и пре него што буде прекасно. Заједнички интерес свих држава света и фундаментални принцип на коме почивају Уједињене нације огледа се у миру и стабилности. Зато, ако би се државе подсетиле да политика игнорисања проблема и неконтролисана масовне миграције представљају претњу по општу безбедност и сигурност сваке од њих понаособ, можда би увиделе да је препознавање „еколошких миграната“ као посебно угрожене категорије лица и решавање овог проблема неопходно. Континуирано упозоравање држава на ризик који масовне миграције доносе по њихову стабилност требало би да буде циљ свих међународних и локалних недржавних актера који се баве овом области. Снажан аргумент у прилог овакве полити-

96 *Ibid.*

97 *Ibid.*

98 Sweden Aliens Act (2005:716), Chapter 4, Section 2.

ке је и искуство скорашње мигрантске кризе које нам је показало до каквих све трагедија и проблема може доћи када у правцу развијених држава крене огроман број људи које „нико није очекивао“. Зато, државе морају реаговати на време, било у виду стварања новог међународноправног инструмента или адаптације постојећих правила на новонастале изазове.

INTERNATIONAL STATUS OF ENVIRONMENTAL MIGRANTS

Summary

In the light of the current migration crisis, there is an increasing need for examining main causes of migrations. This paper contains a conceptual analysis of the notion „environmental migrants“, a newly established category of persons being in a need of specific international protection. Following the elaboration on two empirical examples supporting the fact that this is indeed an ongoing and contemporary problem at international scene at the moment, the author considers whether proposed terms are able to appropriately address the group in question, thus putting forward a definition of the concept, as these are regarded as initial steps towards creating a distinct legal framework and an adequate protection of such particularly vulnerable group. Additionally, the second part of the paper is revealing some of the present-day international legal mechanisms which might serve as a solution to this problem, as well as several proposals *de lege ferenda*. Ultimately, it can be concluded that there is a need for special protection of those who migrate due to environmental factors, as well as that it is the common interest of the entire international community to tackle this problem before it is too late.

Key words: *International Law. – Environmental migrants. – Environmental refugees. – Human Rights. – Environmental Law.*